



**Universidad del Salvador**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Doctorado en Relaciones Internacionales**

**TESIS DE DOCTORADO**

**“Las relaciones internacionales y el proceso de formación de la  
ley: una mirada desde el Parlamento”**

**AUTOR: Mag. Lic. Domingo José Mazza**

**DIRECTOR DE TESIS: Dr. Ricardo Sebastián Piana**

**Buenos Aires, diciembre de 2017**

## **RESUMEN**

La investigación que referimos en esta tesis propone examinar la cantidad y el tipo de leyes que fueron aprobadas por el Congreso de la Nación Argentina durante dos períodos de nuestra historia: 1881-1891 y 2003-2013<sup>1</sup>, para determinar la posible influencia del contexto internacional en la tarea legislativa, en la presunción de que ya en el siglo XIX pueden hallarse rastros del fenómeno que hoy conocemos como globalización<sup>2</sup>.

El primer período nos resulta de interés porque a partir de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires (1880), el Estado argentino debió consolidar su reciente unificación. Como en todo proceso fundacional, el ordenamiento jurídico resultó decisivo para fortalecer el aparato institucional del Estado y configurar la organización política, social y económica del país. El segundo período (2003-2013) ofrece la singularidad de que como resultado de la fuerte crisis económica y política ocurrida en el año 2001, surgió la necesidad de introducir importantes cambios en la regulación del Estado en general.

Se advierte en ambos períodos que la producción legislativa ha respondido –entre otros factores– a la incidencia de asuntos contextuales de orden internacional, dado que la Argentina asumió desde los primeros tiempos el compromiso de sostener una actividad parlamentaria acorde con la consolidación de las relaciones internacionales, tanto en el ámbito sociopolítico como en el económico. La incorporación de las demandas del sistema internacional al orden jurídico vigente en un país es resultado de un proceso de reconocimiento eficaz de su pertenencia a un sistema (instituciones, organismos, tratados, alianzas o convenios); y tal reconocimiento eficaz existe toda vez que la tarea legislativa asume –como se verifica en nuestro país– la legitimidad de los organismos internacionales y de sus recomendaciones transformándolas en normas de orden público.

Si bien en nuestro país el Congreso de la Nación ejerce el Poder Legislativo nacional a través de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores –cada una de ellas con atribuciones propias–, abordaremos en este trabajo solo la tarea legislativa cumplida por el Senado de la Nación, pues a este cuerpo le competen funciones específicas relacionadas con temas de política internacional, como la prestación de acuerdos al Poder Ejecutivo para la designación de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios.

---

<sup>1</sup> A sabiendas de que los períodos 1881-1891 y 2003-2013 abarcan 11 años cada uno, en ocasiones y por conveniencia los nombraremos *décadas* o *decenios*.

<sup>2</sup> Utilizaremos el actual término *globalización* para referirnos también al fenómeno de internacionalización del siglo XIX.

Con el propósito de un abordaje más abarcador, aplicaremos una estrategia metodológica – basada en la triangulación de fuentes– que habilita la combinación de métodos y técnicas de carácter cualitativo y cuantitativo. Desarrollaremos un diseño descriptivo para indagar la cantidad de leyes sancionadas y la posible influencia de las relaciones internacionales en las temáticas legisladas. La utilización de elementos simples de matemática aplicada nos permitirá la elucidación libre de sesgos y la interpretación de un hallazgo que hasta hoy no había sido considerado en la Argentina.

Hay otro aspecto de singular alcance que pretendemos resaltar en este trabajo, y es la calidad del proceso de la gestión legislativa, que ha tenido una transformación importante desde la Constitución de 1853 hasta nuestros días y cuya importancia se revela en que si tal proceso no se cumple adecuadamente, el texto de la ley puede resultar viciado y su propósito se vería incumplido.

Una investigación acerca de la actividad legislativa nacional que profundice en la relación existente entre la cantidad de normas sancionadas y su conexión con factores internacionales de la época resulta ciertamente novedosa. Dado que en diferentes asuntos la legislación argentina ha respondido críticamente o se ha adaptado a las demandas del sistema internacional, ha sido de nuestro interés referenciar cómo y en qué medida la tarea del Parlamento se despliega en consonancia con circunstancias de alcance mundial. Es importante resaltar el hallazgo que ha arrojado desde el punto de vista cuantitativo el análisis comparativo que se reporta en el presente estudio, entre los períodos 1881-1891 y 2003-2013. Se ha considerado el número de leyes nacionales sancionadas, de leyes vinculadas al ámbito internacional y de acuerdos al Poder Ejecutivo Nacional por parte del Senado de la Nación, todo en términos absolutos y relativos (porcentuales) y con medidas de tendencia central simple, donde surge como dato principal la relación entre cantidad de leyes y cantidad de habitantes/votantes, lo que permitiría confirmar la hipótesis planteada.

## **PALABRAS CLAVE**

Ley, Senado, calidad legislativa, relaciones internacionales, globalización.

## **PRÓLOGO**

Cuando me propuse la elaboración de esta tesis sobre las relaciones internacionales y el proceso de formación de la ley, consideré fructífero producir este esfuerzo para avanzar en un rumbo que se mostraba cautivante.

La historia de nuestro país me sumergió en el apasionante mundo legislativo, y cada minuto dedicado ha sido una clara inversión en la búsqueda de hallazgos que pudieran aportar a la mejora de la gestión parlamentaria argentina. El cumplimiento de tal pretensión –ciertamente ambiciosa, pero carente de arrogancia– habrá de ser mi personal contribución en ese sentido.

Por lo expuesto es que quiero especialmente agradecer a mi padre, por darme su ejemplo de lucha incansable; a mi esposa, hijos y madre, por ser el motivo principal de un camino en el cual queda mucho por recorrer.

Al doctor Alejandro Pelfini –director del doctorado en Relaciones Internacionales– y equipo, por su predisposición.

Al doctor Ricardo Sebastián Piana –director de tesis–, por su solvente conducción.

Al doctor Javier Urtubey –secretario de la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación Argentina–, por sus contribuciones rigurosas.

Al doctor Juan Héctor Estrada –exsecretario parlamentario del Honorable Senado de la Nación Argentina–, por sus destacadas reflexiones.

Al profesor Jorge Bravo –director general de Taquígrafos del Honorable Senado de la Nación Argentina–, por sus valiosas aportaciones.

Al señor Sergio Salinas, por su fiel acompañamiento.

A la profesora Alejandra Valente, por su inestimable y muy dedicada colaboración.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN .....	I
PRÓLOGO .....	III
ÍNDICE DE CUADROS .....	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	3
ÍNDICE DE TABLAS .....	4
LISTADO DE ANEXOS .....	4
INTRODUCCIÓN .....	6
I.1. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.....	6
CAPÍTULO I .....	10
1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
1.2. DATOS Y FUENTES DE DATOS .....	10
1.3. OBJETIVOS .....	11
1.3.1. OBJETIVO GENERAL .....	11
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
1.4. JUSTIFICACIÓN Y PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	12
1.5. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	16
1.5.1. CORRIENTES IDEOLÓGICAS DEL SIGLO XIX .....	16
1.5.2. EL MUNDO Y LA ARGENTINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI .....	20
1.5.3. PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY .....	22
1.5.4. MUNDIALIZACIÓN - INTERNACIONALIZACIÓN - GLOBALIZACIÓN .....	26
1.6. HIPÓTESIS .....	30
1.7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	31
CAPÍTULO II.....	35
2. CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DEL PERÍODO 1881-1891 .....	35
2.1. INTRODUCCIÓN .....	35
2.2. EL PENSAMIENTO POLÍTICO LATINOAMERICANO DEL SIGLO XIX .....	36
2.3. LOS PRIMEROS DEBATES REGIONALES. ¿REPÚBLICA O MONARQUÍA? ¿FEDERALISMO O UNITARISMO? .....	39
2.4. LAS FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL .....	47
2.4.1. EL PACTO FEDERAL, LA GENERACIÓN DEL 37 Y EL ACUERDO DE SAN NICOLÁS .....	47
2.4.2. EL PENSAMIENTO ALBERDIANO Y SU MODELO CERRADO DE DEMOCRACIA .....	50
2.5. LIBERALISMO Y CONSERVADURISMO EN LATINOAMÉRICA.....	58
2.5.1. EL MODELO ECONÓMICO ARGENTINO .....	63
2.5.2. EL MODELO POLÍTICO ARGENTINO.....	66
CAPÍTULO III.....	71
3. PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LEYES EN EL PERÍODO 1881-1891 .....	71
3.1. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL .....	71
3.2. LA FÓRMULA ALBERDIANA Y LA REPÚBLICA POSIBLE .....	72
3.3. CREACIÓN DEL SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA .....	75
3.4. EL PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY.....	77

3.5. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS LEYES DEL PERÍODO .....	80
3.6. LA GLOBALIZACIÓN EN 1881-1891 .....	83
3.7. CANTIDAD DE LEYES NACIONALES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	87
3.8. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LEYES NACIONALES VINCULADAS AL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	88
3.8.1. LA INMIGRACIÓN.....	88
3.8.2. EL COMERCIO.....	93
3.8.3. LAS COMUNICACIONES.....	99
3.9. ACUERDOS DEL SENADO AL PODER EJECUTIVO PARA LA DESIGNACIÓN DE EMBAJADORES, MINISTROS PLENIPOTENCIARIOS Y ENCARGADOS DE NEGOCIOS.....	103
CAPÍTULO IV .....	109
4. CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DEL PERÍODO 2003-2013 .....	109
4.1. INTRODUCCIÓN .....	109
4.2. CAMBIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS EN AMÉRICA DEL SUR.....	110
4.3. SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA EN LA ARGENTINA .....	113
4.3.1. LA CRISIS DEL 2001.....	114
4.4. EL AÑO 2001 EN EL MUNDO.....	118
4.5. PROMINENCIA ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO .....	120
4.6. EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO .....	121
4.7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	123
CAPÍTULO V .....	133
5. PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LEYES EN EL PERÍODO 2003-2013 .....	133
5.1. EL PARLAMENTO Y LA DEMOCRACIA NACIONAL .....	133
5.2. EL SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA EN LA ACTUALIDAD .....	135
5.3. GESTIÓN DE CALIDAD EN LA TAREA LEGISLATIVA.....	137
5.5. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS LEYES DEL PERÍODO .....	151
5.6. LA GLOBALIZACIÓN EN 2003-2013 .....	153
5.7. CANTIDAD DE LEYES NACIONALES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	156
5.8. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LEYES NACIONALES VINCULADAS AL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	158
5.8.1. LA MIGRACIÓN .....	158
5.8.2. EL COMERCIO.....	163
5.8.3. LAS TELECOMUNICACIONES.....	167
5.9. ACUERDOS DEL SENADO AL PODER EJECUTIVO PARA LA DESIGNACIÓN DE EMBAJADORES, MINISTROS PLENIPOTENCIARIOS Y ENCARGADOS DE NEGOCIOS.....	172
6. CONCLUSIONES .....	180
7. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	188
7.1. FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS .....	188
8. BIBLIOGRAFÍA .....	189
9. WEBGRAFÍA.....	207
10. MATERIAL DOCUMENTAL.....	210
11. ANEXOS .....	215

## **ÍNDICE DE CUADROS**

<b>CUADRO 1.</b> MODELOS POLÍTICOS DISPONIBLES EN EL SIGLO XIX .....	41
<b>CUADRO 2.</b> TIPOS DE GOBIERNO .....	46
<b>CUADRO 3.</b> MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO ARGENTINO HACIA 1880 .....	68
<b>CUADRO 4.</b> ACUERDOS DEL SENADO DE LA NACIÓN PRESTADOS AL PODER EJECUTIVO EN EL PERÍODO 1881-1891.....	104
<b>CUADRO 5.</b> REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA.....	123
<b>CUADRO 6.</b> MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	130
<b>CUADRO 7.</b> PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY. AÑOS 1853 Y 1994.....	142
<b>CUADRO 8.</b> PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LEYES EN LA ACTUALIDAD .....	149
<b>CUADRO 9.</b> CANTIDAD DE LEYES NACIONALES, LEYES NACIONALES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y ACUERDOS DEL HSN PRESTADOS AL PEN, EN LOS PERÍODOS 1881-1891 Y 2003-2013. CANTIDAD DE POBLACIÓN Y DE VOTANTES.....	183
<b>CUADRO 10.</b> CANTIDAD DE LEYES NACIONALES, LEYES NACIONALES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y ACUERDOS DEL HSN PRESTADOS AL PEN, TODO VINCULADO A NÚMERO DE HABITANTES EN LA NACIÓN, EN LOS PERÍODOS 1881-1891 Y 2003-2013.....	183
<b>CUADRO 11.</b> CANTIDAD DE LEYES NACIONALES, LEYES NACIONALES RELACIONADAS CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y ACUERDOS DEL HSN PRESTADOS AL PEN, TODO VINCULADO A NÚMERO DE VOTANTES EN LA NACIÓN, EN LOS PERÍODOS 1881-1891, 2003-2013 .....	183

## **ÍNDICE de GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1.</b> CANTIDAD DE LEYES SANCIONADAS POR EL SENADO DE LA NACIÓN EN EL PERÍODO 1881-1891, EN SERIE TEMPORAL .....	82
<b>GRÁFICO 2.</b> EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO ENTRE 1881 Y 1891 .....	98
<b>GRÁFICO 3.</b> CANTIDAD DE LEYES SANCIONADAS POR EL SENADO DE LA NACIÓN EN EL PERÍODO 2003-2013, EN SERIE TEMPORAL .....	152
<b>GRÁFICO 4.</b> EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO ENTRE 2003 Y 2013.....	164
<b>GRÁFICO 5.</b> EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DE USUARIOS DE INTERNET .....	170
<b>GRÁFICO 6.</b> CANTIDAD DE LEYES NACIONALES, LEYES NACIONALES VINCULADAS AL ÁMBITO INTERNACIONAL Y ACUERDOS PRESTADOS POR EL HSN AL PEN DE LOS PERÍODOS 1881-1891.....	185
<b>GRÁFICO 7.</b> CANTIDAD DE LEYES NACIONALES, LEYES NACIONALES VINCULADAS AL ÁMBITO INTERNACIONAL Y ACUERDOS PRESTADOS POR EL HSN AL PEN DE LOS PERÍODOS 1881-1891.....	185

## **ÍNDICE de TABLAS**

<b>TABLA 1.</b> CANTIDAD DE LEYES SANCIONADAS POR EL SENADO DE LA NACIÓN DESDE 1853 .....	79
<b>TABLA 2.</b> CANTIDAD DE LEYES SANCIONADAS POR EL SENADO DE LA NACIÓN EN EL PERÍODO 1881-1891.....	80
<b>TABLA 3.</b> CRECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN LA ARGENTINA .....	89
<b>TABLA 4.</b> CANTIDAD DE LEYES SANCIONADAS POR EL SENADO DE LA NACIÓN EN EL PERÍODO 2003-2013 .....	151

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>ANEXO 1.</b> ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	
1.1. ENTREVISTA AL DOCTOR JUAN HÉCTOR ESTRADA	
1.2. ENTREVISTA AL PROFESOR JORGE ALBERTO BRAVO	
<b>ANEXO 2.</b> LEYES SANCIONADAS DURANTE EL PERÍODO 1881-1891	
<b>ANEXO 3.</b> LEYES SANCIONADAS DURANTE EL PERÍODO 2003-2013	
<b>ANEXO 4.</b> DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO	
<b>ANEXO 5.</b> TRATADOS INTERNACIONALES CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL	
<b>ANEXO 6.</b> GLOSARIO	



# **INTRODUCCIÓN**

# **INTRODUCCIÓN**

## **I.1. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

En el capítulo I presentaremos el problema de investigación y consignaremos las fuentes de datos que nos permitieron abordarlo. Plantearemos los objetivos, la justificación y el propósito de la investigación; y referiremos el marco teórico-conceptual en el que se inserta nuestra discusión. Formularemos la hipótesis de trabajo y precisaremos la estrategia metodológica utilizada para su contrastación.

En el capítulo II expondremos un contexto sociohistórico relevante para el estudio del período 1881-1891. Revisaremos la llegada a América del Sur de los modelos políticos europeos y estadounidense, y daremos cuenta de la ideología que animó el movimiento independentista y el proceso de lucha por la configuración de un Estado. Comentaremos luego las llamadas *fuentes* de la Constitución de la Nación Argentina y abordaremos la configuración de una propuesta política que articuló en su seno tanto ideas liberales como conservadoras. Nos enfocaremos en el funcionamiento del régimen político de 1880 y en las variables internacionales que condujeron a la configuración de una clase política y de un modelo de desarrollo económico agroexportador.

El capítulo III se aboca al proceso de formación y sanción de la ley en el período 1881-1891. Presentaremos el funcionamiento del sistema presidencial y su relación con el Poder Legislativo Nacional, consignaremos la cantidad de leyes sancionadas en cada año legislativo, relevaremos las leyes nacionales relacionadas con el ámbito internacional e identificaremos los acuerdos prestados al Poder Ejecutivo para la designación de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios. Nos detendremos luego en el análisis cualitativo de algunas de estas leyes con el propósito de referir la influencia que los acontecimientos políticos y económicos de la época –internos y externos– tuvieron en la tarea legislativa.

En el capítulo IV abordaremos un contexto sociohistórico de relevancia para el estudio del período 2003-2013. Daremos cuenta de algunas circunstancias de orden internacional que posibilitaron la creación de regímenes internacionales y la adopción de políticas cuyo alcance trascendió fronteras nacionales; y analizaremos el importante cambio que se produjo en la inserción de nuestro país en el concierto de las naciones. Revisaremos luego

los acontecimientos económicos y políticos que desataron la llamada *crisis del 2001* y nos enfocaremos en el funcionamiento del sistema presidencialista tal como quedó establecido en la reforma constitucional de 1994, prestando especial atención a la figura del Poder Ejecutivo y su relación con el Poder Legislativo.

El capítulo V tiene fines semejantes a los planteados en el capítulo III, pero enfoca la atención en el período 2003-2013. Presentaremos la relación del Parlamento con la democracia nacional y destacaremos la importancia del proceso de gestión de calidad en el proceso legislativo. De igual manera que en la oportunidad anterior, tomaremos cuenta de la cantidad de leyes sancionadas en cada uno de los años legislativos, relevaremos las leyes vinculadas con el ámbito internacional y presentaremos los acuerdos prestados al Poder Ejecutivo para la designación de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios. Luego realizaremos un análisis cualitativo de algunas de estas leyes para señalar la incidencia de los acontecimientos políticos y económicos de la época –internos y externos– en la labor parlamentaria.

En las conclusiones ofrecemos un cruzamiento de los datos volcados en los desarrollos anteriores con la pretensión de dar fundamento a la hipótesis de nuestro trabajo. El análisis ha considerado los datos recabados desde la perspectiva de la internacionalización imperante en cada época, en la intención de reconocer la incidencia de factores de alcance internacional en la actividad legislativa de cada momento histórico. El análisis sobre información estadística –es decir, sobre matemática aplicada– consistió en ponderar la relación entre variables tales como la cantidad de leyes nacionales, las relacionadas al ámbito internacional propiamente dichas, acuerdos prestados por el Senado de la Nación al Poder Ejecutivo Nacional, población argentina en cuantía y número de votantes. Las conclusiones obtenidas muestran la fuerza y sentido de esta relación.

Presentamos luego las fuentes de información a las que hemos recurrido para nuestra investigación. La producción legislativa ha sido analizada a partir de documentación oficial de carácter público provista por el Honorable Senado de la Nación. Tal como puede apreciarse en la bibliografía, webgrafía y listado de material documental, nos hemos nutrido de autores de corrientes de pensamiento diversas para garantizar el equilibrio ideológico en el enfoque propuesto.

Finalmente, en los anexos, transcribimos dos entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave de la gestión parlamentaria; presentamos la lista completa de todas las leyes sancionadas en los dos períodos estudiados; damos cuenta de las normas vigentes en el ámbito internacional público en conformidad con lo dispuesto por el Digesto Jurídico Argentino del año 2014; referimos los tratados internacionales que adquirieron jerarquía constitucional en 1994; y ofrecemos un glosario con algunos términos jurídicos de especial importancia en este trabajo.

# **CAPÍTULO I**

# **CAPÍTULO I**

## **1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Intentaremos determinar la correlación, para estos dos períodos, entre la cantidad de normas legislativas sancionadas por el Congreso de la Nación Argentina y los factores internacionales contextuales vinculados al momento histórico de aparición de esas normas, en la pretensión de evaluar la incidencia del factor internacional en su producción.

Para ello, revisaremos lo ocurrido durante dos períodos de nuestra historia, uno lejano y otro más próximo: 1881-1891 y 2003-2013, y trataremos de establecer cuál es el grado de relación existente entre la cantidad de normas legislativas sancionadas, identificando –de entre ellas–aquellas que están vinculadas o asociadas con las circunstancias imperantes en el contexto internacional, en la seguridad de que el sistema internacional posee principios, normas y procedimientos que trascienden la soberanía jurídica y territorial.

## **1.2. DATOS Y FUENTES DE DATOS**

Para la realización del presente trabajo, se utilizaron datos extraídos de los Diarios de Asuntos Entrados (DAE) del Senado de la Nación –basando nuestro interés en los proyectos de ley de los años objeto de estudio–; de los Diarios de Sesiones –también del Senado de la Nación y de los mismos años, pero ya sobre las leyes sancionadas, que se consignan en estos documentos–; las Órdenes del Día (OD) –que registran los dictámenes sobre proyectos emitidos por las comisiones–; las versiones taquigráficas de lo tratado en sesiones y comisiones; los textos de las leyes tratadas y aprobadas; el Digesto Jurídico Argentino de 2014 –focalizando la búsqueda en la lista de leyes nacionales vigentes, pero poniendo siempre el interés en el ámbito internacional público–; y publicaciones varias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Se añadieron también los acuerdos prestados al Poder Ejecutivo Nacional por parte del Senado de la Nación para la designación de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios. Para la obtención de datos cualitativos, recurrimos a fuentes históricas referidas a la Constitución de la Nación Argentina, a las memorias anuales presentadas al Congreso de la Nación por parte del Poder Ejecutivo, datos provistos por la cartera de Relaciones Exteriores del Poder

Ejecutivo Nacional sobre los sucesos históricos ocurridos antes y durante los períodos 1881-1891 y 2003-2013. Hemos completado las fuentes de información primaria con las entrevistas en profundidad al doctor Juan Héctor Estrada –exsecretario parlamentario del Honorable Senado de la Nación, exprosecretario de la Cámara de Diputados de la Nación y secretario de la Convención Nacional Constituyente de 1994–; al profesor Jorge Alberto Bravo, director general de Taquígrafos del Honorable Senado de la Nación; y a los encuentros producidos con el doctor Javier Urtubey, secretario de la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación, procurando determinar el análisis de los correctos documentos por estudiar. De este modo hemos combinado la obtención de datos de fuentes primarias y secundarias con el propósito de ser precisos en el tratamiento de los aspectos cuantitativos o cualitativos considerados en este trabajo.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. OBJETIVO GENERAL**

El objetivo general de la tesis es establecer la influencia del contexto internacional en las normas legislativas sancionadas por el Congreso de la Nación, en perspectiva comparada para los períodos 1881-1891 y 2003-2013, identificando, en cada caso, su matriz y relación con el sistema internacional.

#### **1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Para llevar adelante dicho propósito, se plantean como objetivos específicos los siguientes:

- Describir el contexto histórico-político de los períodos 1881-1891 y 2003-2013, y algunos aspectos vinculados al sistema internacional.
- Caracterizar en cada etapa el proceso de formación de la ley en la Argentina.
- Identificar la cantidad de normas sancionadas en cada uno de los períodos y clasificar, de entre ellas, las leyes nacionales relacionadas con el ámbito internacional.
- Analizar, cualitativamente, algunas leyes aprobadas en cada período a fin de detectar la influencia del contexto internacional.
- Indagar acerca del grado de calidad que exhiben los procesos de formación y sanción de leyes.

## 1.4. JUSTIFICACIÓN Y PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

La tesis en curso pretende en primer lugar, detectar la incidencia de factores internacionales contextuales en la actividad legislativa y hacer visible el vínculo necesario (constitucional) que se establece entre las políticas exteriores, el régimen político interno y las características estructurales y coyunturales de los Estados con influencia en el sistema internacional. Para ello, habremos de evaluar –en primer lugar– la producción legislativa de los períodos parlamentarios de los años 1881-1891. Nos interesa particularmente esta década porque es contigua a la conclusión del proceso de construcción del Estado argentino, que tenía ya afianzado su aparato institucional y exhibía un gobierno central con el monopolio de la fuerza armada, ejercía su poder sobre un territorio cuyos habitantes obedecían las leyes que emanaban de su Constitución, contaba con el reconocimiento de su calidad soberana por parte de otros Estados, ostentaba sus propios símbolos distintivos y una cultura nacional que permitía a los habitantes reconocerse como parte de una misma comunidad. Con la primera presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886) se inicia una etapa de estabilidad política y constitucional que habría de permitir el ordenamiento necesario para alcanzar la prosperidad que aquellos tiempos auguraban.

Por otra parte y a nuestro entender, a partir de 1880 se produce un fenómeno de consolidación de las relaciones internacionales. Muestra de ello es la creación, en 1889, de la Unión Interparlamentaria (UIP), organización internacional que reúne los parlamentos de los Estados soberanos con el propósito fundamental de promover la paz y la democracia a través del diálogo político. En sus aportes, la entidad señala que –en general– la gestión de los asuntos internacionales ha sido tradicionalmente considerada una prerrogativa del poder ejecutivo, pero los parlamentos han ido interviniendo cada vez más en esta esfera de actividad. No debe considerarse esta participación como un intento de interferir en el trabajo del ejecutivo ni de usurpar sus funciones; antes bien, en tanto que instrumentos y protagonistas de la democracia, los parlamentos y los parlamentarios añaden legitimidad a los procesos internacionales de toma de decisiones y garantizan que sean transparentes, que se rinda cuentas a los ciudadanos y que se realicen en consonancia con los intereses de estos; todo ello con el fin de generar un ambiente favorable para el desarrollo de la nación.

La Argentina no quedó ajena a estos acontecimientos y desplegó una actividad parlamentaria de acorde estatura. Nace entonces lo que se dio en llamar *la Argentina Moderna*, un período que se extendería hasta 1913 y durante el cual se produciría una



profunda transformación de la sociedad, organizada bajo un régimen político vinculado estrechamente con lo económico-institucional. En este sentido, fue el parlamento quien estableció las líneas directrices de un proyecto que habría de ser fundacional en el aseguramiento de la juridicidad y el progreso. Por lo mismo, debió legislar en las más amplias y variadas áreas: organización del Estado, política exterior, federalismo, sociedad civil, transporte, obras públicas, fronteras, producción, tributos, aduanas, sistema jurídico, sistema monetario, latifundios, ingresos de capitales extranjeros, inmigración, hidrovías internacionales, organizaciones sindicales y del trabajo; por mencionar algunas, pues fue muy vasta la tarea. De resultas de ello, nuestra república tuvo un extraordinario crecimiento económico, poblacional y cultural.

En segundo lugar decidimos ocuparnos de la actividad legislativa de la etapa incurrida entre los años 2003-2013. Esta década resulta de particular interés porque sucede a lo que fue un punto de inflexión en el campo de las relaciones internacionales parlamentarias. En noviembre de 2002, la Unión Interparlamentaria obtuvo el estatuto de observador ante las Naciones Unidas, junto con la autorización especial para distribuir sus documentos en la Asamblea General. Desde la conclusión del Acuerdo de Cooperación, en 1996, la institución ya venía trabajando en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y sus distintos organismos especializados. Y de hecho ocurre que cada año, en el curso de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la UIP organiza en la sede de Nueva York una reunión de la que participan parlamentarios y funcionarios superiores de las Naciones Unidas, para examinar temas de interés común. Este trabajo conjunto tuvo su reconocimiento –como dijimos– en el año 2002, y actualmente la UIP es el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas.

Las relaciones entre la Argentina y las naciones vinculadas a ella están asociadas a su contacto en términos de relaciones internacionales, y en el período fijado se vieron signadas por factores socioculturales muy profundos. Considerando solo la dinámica del siglo XX, pueden apreciarse algunos sucesos que merecen nuestra atención. A inicios del siglo –por ejemplo– debió revisarse el formato de los organismos internacionales, especialmente de América Latina, debido a las crisis internacionales que acontecieron en esos años en Europa y en Estados Unidos. En otro orden, el accionar de la Argentina tuvo gran repercusión en el quehacer económico y político del Mercosur; y hubo incluso cooperación entre fuerzas militares con fines pacíficos. Y en el ámbito económico, se produjo la implementación de una caja de conversión que impactó en la apertura de la

economía en el frente externo y en la desregulación interna de los mercados. Estos procesos resultaron inconsistentes con el sostenimiento de un tipo de cambio fijo: la convertibilidad fijada por el gobierno en 1991 requería del ingreso de divisas para hacer frente a la demanda derivada de la compra de insumos y de bienes finales importados, a la remisión de utilidades de las grandes compañías transnacionales y al cumplimiento del pago de la deuda externa. Todo ello respondía a precisas recomendaciones provenientes de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, y requería imperiosamente de una legislación interna que avalara dicha política en términos económico-financieros; así se generó lo que se dio en llamar de modo doméstico *legislación restauradora*. El parlamento de este período se vio abocado, además, a temas tales como la participación social y política de inmigrantes provenientes de los países del Mercosur; la cooperación en el Acuífero Guaraní, para su preservación y desarrollo sustentable; derechos laborales; funcionamiento de pequeñas y medianas empresas; entre algunos otros.

Si bien en la República Argentina la función legislativa a nivel nacional se ejerce en el Congreso Nacional a través de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, dirigiremos nuestra atención a la actividad desarrollada por el Honorable Senado de la Nación –también llamada *cámara alta*<sup>3</sup>– por cuanto, además de su necesaria participación en la sanción de las leyes, interviene de forma exclusiva –en cuanto presta acuerdo al Poder Ejecutivo– en el nombramiento y remoción de ciertos funcionarios; entre ellos, embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, cargos de particular importancia para nuestro análisis por su vinculación con el ámbito internacional..

El Senado, en nuestro país, es el organismo federal por excelencia donde cada senador representa los intereses de su provincia. Integrado en el siglo pasado por hombres prominentes, de familias patricias y educación europea, mantiene en la actualidad la jerarquía de hombres influyentes e instruidos. Posee un vínculo muy estrecho con el Poder Ejecutivo, emanado de la propia Constitución; tanto que el Senado de la Nación es presidido por el vicepresidente de la República. A este organismo le caben facultades exclusivas que no se le confieren a la Cámara de Diputados de la Nación; de entre ellas, y además de la que ya mencionamos, la de autorizar al presidente de la Nación para que

---

<sup>3</sup> Esta denominación procede de la usanza parlamentaria occidental, heredera del parlamentarismo británico. En contraposición, se identifica a la Cámara de Diputados como *cámara baja*.

declare el estado de sitio en caso de ataque exterior; prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de los magistrados de la Corte Suprema, los jueces de los tribunales federales inferiores, los grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios; asumir la iniciativa en leyes concernientes a la coparticipación federal de impuestos, pactos federales fiscales, promoción de políticas tendientes al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, etcétera. También es atribución del Senado juzgar a los acusados por la cámara baja en caso de juicio político.

En cuanto al proceso de formación y sanción de leyes, el Senado comparte atribuciones con la cámara baja (las establecidas en el artículo 75 de la Constitución Nacional) y puede ser cámara de origen o revisora. Sin embargo, el Senado será cámara de origen si se trata de una ley convenio sobre acuerdos de coparticipación impositiva entre la Nación y las provincias (artículo 75, inciso 2, párrafo 4) o en las que tiendan a promover el crecimiento armonioso del Estado nacional, su poblamiento y políticas tendientes a lograr un desarrollo equilibrado de todo el territorio (artículo 75, inciso 19). También es competencia exclusiva del Senado la asignación del número que llevará la normativa en condiciones de convertirse en ley.

No se presentan, en general, investigaciones que profundicen sobre la cantidad de normas sancionadas y los factores internacionales con la pretensión de indagar si hay entre ellos alguna relación vinculante, como habremos de hacer en este trabajo. La tendencia internacional se ha visto inclinada en los últimos años hacia la firma de tratados que garanticen cierta previsibilidad en el comportamiento de los Estados parte, y tanto ha proliferado la cantidad y calidad de estos acuerdos que hoy podemos advertir su influencia en los ordenamientos internos de los Estados. En el caso de la Argentina, ello se manifiesta notoriamente en la reforma constitucional llevada a cabo en 1994, la cual otorga jerarquía constitucional a algunos tratados internacionales<sup>4</sup>. Sin embargo, entendemos que esta relación no ha sido hasta el momento particularmente estudiada. Aspiramos a mostrar que las políticas internacionales –especialmente las públicas– que dan origen a proyectos de ley, dictámenes y leyes se ven estrechamente relacionadas con circunstancias del ámbito doméstico.

---

<sup>4</sup> En el anexo 5 se presenta el listado de los tratados internacionales que adquirieron jerarquía constitucional.

Adicionalmente a las consideraciones antedichas, nuestra experiencia personal en la tarea legislativa desplegada por el Senado de la Nación Argentina<sup>5</sup> nos provee de buenos recursos y mejores criterios para abordar con competencia el tema que proponemos.

## **1.5. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL**

### **1.5.1. CORRIENTES IDEOLÓGICAS DEL SIGLO XIX**

Referirse al proceso de formación de la ley no solo nos remite a la Constitución de la Nación Argentina, sino al origen y al contexto de las ideas políticas. Europa ha sido una gran fuente de ideas durante la primera y la segunda modernidad, y ello es producto del desarrollo de dos corrientes de pensamiento ideológico: el racionalismo y el iluminismo, movimientos que transformaron los sistemas políticos europeos en un sistema internacional claramente eurocéntrico. Las ideas y modelos políticos europeos y estadounidense que se trasladaron a América del Sur fueron tomados por los diferentes movimientos emancipadores como un motor para la acción.

Para ahondar en estos aspectos se tornan indispensables dos grandes obras: la primera de ellas es *Historia de América Latina*, de Pierre Chaunu, que reporta aquellos acontecimientos internacionales que tuvieron incidencia en la región, como la Revolución francesa, la Declaración de la Independencia de las trece colonias de América del Norte – con sus respectivos artículos de Confederación– y la posterior Constitución de los Estados Unidos. Una perspectiva similar ofrece José Luís Romero en su obra *Situaciones e ideologías en Latinoamérica*, aunque con previsibles diferencias. Allí se propone explicar acontecimientos europeos –como la Declaración de Derechos en el Parlamento inglés– y los dos modelos políticos en pugna: el hobbesiano y el lockeano, cada uno con su ideología claramente definida. El triunfo de las ideas de Locke y su plasmación en la Constitución estadounidense conformaron un modelo político tentador para los movimientos emancipadores, de entre otros varios modelos disponibles. Romero considera necesario analizar cómo llegaron las ideas europeas y cómo impactaron en las facciones revolucionarias, unitarias o federales, que intentaban crear un Estado-Nación.

---

<sup>5</sup> Desde el año 2004 me desempeñé como director de Publicaciones del Honorable Senado de la Nación Argentina, siendo el primer director parlamentario de la historia del Congreso designado por concurso de antecedentes y oposición. A partir del 2008, el cargo se convierte en *director general*.